

Stefania Parisi

# Le Regioni hanno le loro ragioni che la Corte non (ri)conosce: sulla localizzazione di impianti energetici in zone altamente sismiche

(doi: 10.1443/88433)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 3, maggio-giugno 2017

## Ente di afferenza:

*Università di Napoli Federico II (unina)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

petenza legislativa e regolamentare dello stato in materia di tutela dell'ambiente – Motivazione lacunosa e inadeguata sulla non manifesta infondatezza (in particolare, quanto alla scelta dei parametri e alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento) – Manifesta inammissibilità della questione.

SENTENZA 25 novembre 2016, n. 248 – *Pres. Grossi – Rel. de Pretis – Ord. C. App. Catanzaro – Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*

Impiego pubblico – L.r. Calabria n. 19/1999 – Subingresso della regione nel rapporto di lavoro fra le disciolte associazioni di divulgazione agricola e i loro dipendenti senza forme di selezione concorsuale – Deroga ingiustificata alla regola del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni – Illegittimità costituzionale.

Processo costituzionale – Contraddittorio davanti alla Corte – Costituzione nel giudizio incidentale – Deposito tardivo dell'atto – Inammissibilità.

SENTENZA 25 novembre 2016, n. 249 – *Pres. Grossi – Rel. Coraggio – Pres. Cons. Min. (avv. St. Rago) c. Reg. Abruzzo – Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

Energia – L. Abruzzo 13/2015 – Metanodotti – Violazione dell'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 – Illegittimità costituzionale.

Processo costituzionale – Ricorso in via principale – Carenza di svolgimento argomentativo riguardo ad alcuni dei parametri evocati – Censure prive della necessaria chiarezza – Inammissibilità.

*Le regioni hanno le loro ragioni che la Corte non (ri)conosce: sulla localizzazione di impianti energetici in zone altamente sismiche*

di STEFANIA PARISI

# 1. *I problemi sul campo*

L'andamento seriale della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra lo Stato e le Regioni provoca, come ogni fenomeno assuefacente, due reazioni speculari e distoniche: un senso (condiviso, credo) di sicurezza,

dovuto alla mancanza di sorprese nell'esito delle decisioni e riassumibile nel più banale *no news, good news*; un senso (meno superficiale e forse anche meno diffuso in dottrina) di inquietudine dovuto al fatto che ancora oggi non si sa che destino si intende riservare alle Regioni, persino nelle spinte riformatrici di respiro sistemico<sup>1</sup>.

La sentenza n. 249/2016 rispetta appieno i canoni di questa serialità, in una materia, quella identificabile *lato sensu* come «governo dell'energia», attraversata da interventi normativi che trascendono la dimensione regionale degli interessi, almeno in apparenza. Tuttavia la decisione si segnala, a mio avviso, perché alcune soluzioni, benché consolidate, reclamano una maggiore ponderazione: il titolo di competenza in questione viene individuato dalla Corte ragionando in modo piuttosto formalistico, senza tener conto delle numerose variabili che insistono e che originano un intreccio di competenze; la nozione di «principio fondamentale» smarrisce ogni significato precettivo; l'uso in chiave parametrica della leale cooperazione si rivela, in realtà, privo di ricadute; il meccanismo della attrazione in sussidiarietà, non viene nemmeno menzionato<sup>2</sup>.

Ai fini di questa disamina, sarà utile non solo ricostruire la vicenda nel caso di specie ma anche quella sottesa ad altri casi relativi alla stessa materia (ossia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nelle sue interazioni con altri titoli di competenza) e finanche alla medesima Regione (Abruzzo) che, in un passato recente, già aveva assistito alla dichiarazione di illegittimità di disposizioni del tutto analoghe.

## 2. Il caso e la premessa maggiore del sillogismo

La sentenza n. 249/2016 origina da un ricorso in via principale presentato dal Governo avverso la legge della Regione Abruzzo n. 13/2015. La

<sup>1</sup> Ho argomentato questa affermazione in S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in questa *Rivista* 1/2015, 187 ss. Credo che sul punto ci sia più o meno accordo in dottrina: nello stesso numero di questa *Rivista* (1/2015) si vedano specialmente i contributi di S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*; R. BIN, *Oltre il velo di ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*; E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*; G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fini e mezzi*; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro alle regioni assetate di autonomia*. Sulla circostanza per cui nella riforma Boschi-Renzi «rimane la questione del rapporto Stato-Regioni, o per essere più precisi del ruolo e del senso delle Regioni nell'ordinamento costituzionale», si veda G. FALCON, *Le regioni del sì e del no*, in questa *Rivista* 1/2016, 5 ss., spec. 9.

<sup>2</sup> Per vero, il ricorso governativo indica l'articolo 118 Cost. come uno fra i possibili parametri del giudizio. Tuttavia, come si preciserà oltre, la Corte dichiara inammissibili le prime due censure del ricorso.

legge in questione aggiunge l'articolo 1.2 alla preesistente legge regionale n. 2/2008 disponendo che «1. le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 "T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" (Testo A), anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del medesimo D.P.R., sono localizzate, in ottemperanza alle disposizioni del Piano regionale della qualità dell'aria, nelle zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. 2. Fatte salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, per i nuovi metanodotti la Regione stabilisce distanze di sicurezza tali da salvaguardare l'integrità fisica delle persone stabilendo distanze che crescono in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio secondo l'allegata tabella A) e le note per condotte con categoria di posa "B"». Pare opportuno separare le questioni che riguardano il primo da quelle che concernono il secondo comma della disposizione introdotta poiché sottendono problemi differenti (la mancanza dell'intesa, in un caso; la presenza di norme tecniche di origine statale che concretano una vera e propria riserva di principi fondamentali, nell'altro).

Di fronte a questa disposizione regionale la Corte risponde con un sillogismo in sé nitido ma composto da elementi opinabili. Il sillogismo è quello consueto: le norme censurate ricadono in ambiti di competenza concorrente; la disciplina regionale viola un *principio* fondamentale posto da una norma statale; la disciplina regionale è illegittima. Analizziamo le falle del ragionamento in ciascuna delle sue componenti.

Nella premessa maggiore, la Corte individua l'etichetta, il titolo di competenza implicato. Riparandosi dietro un esteso richiamo a precedenti, la Corte ritiene che «le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento di attività energetiche, *anche se collocate in zone sismiche*, vadano ricondotte alla competenza concorrente nelle materie della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (...) e del "governo del territorio", parimenti rientranti nel terzo comma dell'articolo 117 Cost (...)» (par. 3 considerato in diritto, enfasi aggiunta). La Corte, da un lato, riconosce che si tratta di competenze *concorrenti*; dall'altro, nega espressamente che siano implicate competenze *esclusive* statali di cui alle lett. *b*), *m*), *s*) dell'art. 117, comma 2. Già questo procedimento di sussunzione genera, invero, più di una perplessità. Possibile, infatti, che la scelta regionale di dettare una disciplina legislativa per limitare la costruzione di impianti energetici in un territorio geomorfologicamente inadatto perché ad alto rischio sismico non sposti di un millimetro i termini della questione? Sembra, infatti, evidente che alla Corte non importi granché che la *ratio* della differente disciplina regionale sia legata alla tutela del territorio regionale a rischio sismico. L'espressione

«anche se collocate in zone sismiche» è un inciso, sia sintatticamente che sostanzialmente: lo si può saltare a piè pari.

Tuttavia, la spia del fatto che è coinvolto almeno un altro titolo di intervento è data dal richiamo espresso ad alcuni precedenti in particolare. Il riferimento va non tanto alle sentt. nn. 119/2014 e 182/2013 relative a casi molto simili a quello deciso con la sentenza in questione, quanto alle sentt. nn. 64/2013, 201/2012 e 254/2010. Merita ricostruire brevemente il procedimento di individuazione del titolo di competenza in queste decisioni, partendo dal precedente più risalente, la sentenza n. 254/2010. In essa, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio). Le disposizioni prevedevano che la Regione potesse concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, laddove le caratteristiche ambientali dei centri storici ne impedissero anche parzialmente il rispetto (art. 9); ai Comuni, inoltre, era attribuita la potestà di individuare le aree sicure o pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali (art. 15). Nell'inquadrare l'ambito competenziale della disciplina la Corte fa ricorso al criterio della «specificità», fondato sui concetti dell'oggetto e della *ratio*, «appare evidente che la disciplina regionale di cui si discute ha come suo oggetto le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone». La Corte afferma perciò che tali disposizioni trascendono la materia «urbanistica», in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia gode di potestà legislativa primaria (art. 4, n. 12, dello Statuto di autonomia), per afferire invece alla materia delle «opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali» (art. 5, n. 22, dello Statuto di autonomia), ovvero alla «protezione civile». Ad ogni modo, trattandosi di competenze concorrenti la Regione deve esercitarla in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie. In questo ambito materiale esprime un *principio fondamentale* l'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, ove si prevede che spetti al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, previa apposita istruttoria dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il potere di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici. L'art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009 si pone dunque in contrasto col principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Quanto all'art. 15, la disposizione ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di alcuni territori, con particolare riguardo ai rischi geologici, idraulici e valanghivi. In ragione di tale contenuto esso rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e non tra le compe-



tenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia.

Non sfugge, del ragionamento della Corte, il procedimento di sussunzione su cui si gioca per intero la dichiarazione di illegittimità costituzionale: l'ambito della disciplina regionale porta addirittura a escludere recisamente la materia «urbanistica». Ora, è noto che la materia «urbanistica» è stata oggetto di una storia normativa piuttosto travagliata<sup>3</sup>, specie in relazione al rapporto con il «governo del territorio»: nel momento in cui le Regioni ne hanno reclamato la natura residuale, la Corte (precisando un'affermazione già presente nella sentenza 303/2003) ha risposto, invece, che «anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al “governo del territorio”. Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente» (sent. n. 362/2003, par. 5.1). Sul punto, le decisioni successive aggiungono che la materia «governo del territorio» è più ampia dell'urbanistica in quanto «comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività”»<sup>4</sup>. Il fatto che la Corte non inserisca affatto la materia «urbanistica»<sup>5</sup> (né il governo del territorio) nel procedimento di sussunzione crea il sospetto che si volesse, nel caso, fugare ogni dubbio sulla presenza di una potestà primaria della Regione Friuli all'interno del fascio di materie ricompreso dalla disciplina regionale. Ma quello che sorprende, oltre all'estromissione del governo del territorio e all'uso disinvolto del concetto di *principio* fondamentale (l'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001 sembra, piuttosto, una *regola* e anche molto dettagliata), è che vengono richiamate sia la materia della protezione civile che quella della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s). Il fatto sorprende perché questi due ambiti materiali sono ben presenti alla Corte quando si tratta di interventi edilizi in zona sismica ma non vengono richiamati quando ci si riferisce alla localizzazione degli impianti per l'energia stante, invece, identità di *ratio*, legata (come nel caso della legge Abruzzo 13/2015) certamente all'esigenza di tutelare l'incolumità pubblica ponendo limiti più restrittivi di quelli statali.

<sup>3</sup> Senza attardarsi sul punto si rinvia alla ricostruzione di R. BIFULCO, 2.11. – *Governo del territorio* (art. 117.3), 327 ss. in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'articolo 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001 – Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015.

<sup>4</sup> L'affermazione è tratta da sent. 196/2004 che nel virgolettato interno richiama la precedente sent. n. 307/2003; ma è piuttosto «topica»: cfr. ad esempio sentt. nn. 278/2010, 450/2006, 383/2005.

<sup>5</sup> Su cui la Regione Friuli-Venezia Giulia ha potestà primaria ai sensi dell'art. 4, n. 12, dello Statuto di autonomia.

Ma discorso analogo si ripropone per le altre due decisioni citate. Nella stringatissima sentenza n. 201/2012 la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), nella parte in cui prevede l'obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario in caso di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento (restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori). La norma in questione rientra nella materia della «protezione civile», oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e contrasta col principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che consente soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, all'esito di apposita istruttoria, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche. Le norme tecniche in questione sono peraltro dettate con d.m. 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni)<sup>6</sup>. Anche qui il procedimento di sussunzione è guidato dalla *ratio*, dal criterio teleologico; si aggiunga, *en passant*, che qui un decreto ministeriale contenente norme tecniche è in grado di vincolare una disciplina legislativa regionale, con tutte le storture rispetto all'art. 117, comma 6, Cost. e le implicazioni per il sistema delle fonti che ne discendono a cascata<sup>7</sup>.

Con l'altra decisione citata dalla Corte, la n. 64/2013, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune norme della Regione Veneto, concernenti la realizzazione nelle zone sismiche di progetti e opere di modesta complessità strutturale, individuati dalla giunta regionale, per i quali non viene disposto il previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale, essendo ritenuti privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La disciplina regionale viene ritenuta lesiva del principio fondamentale fissato dalla normativa statale (di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001) che prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si possa cominciare al-

<sup>6</sup> Il decreto ministeriale (particolarmente ricco e articolato) impone che l'obbligo di procedere alla valutazione della sicurezza gravi in capo «a chiunque intenda: (...) apportare variazioni di classe e/o di destinazione d'uso che comportino incrementi dei carichi globali in fondazione superiori al 10%» (punto 8.4.1, lett. c); il testo si legge in Gazzetta Ufficiale, S.O., del 4 febbraio 2008, n. 29).

<sup>7</sup> Sul problema della potestà regolamentare statale (o addirittura di atti variamente denominati non-regolamentari) incidenti sulla legislazione regionale, cfr. C. PADULA, *Fonti secondarie statali e competenze regionali*, in questa *Rivista* 2-3/2011, 379 ss.

cun lavoro senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Il principio in questione (che in realtà è una *regola*) è riconducibile alla materia della protezione civile; cui, però, si aggiunge la materia del «governo del territorio» (pretermessa nel 2010).

Cosa dimostra questo *flashback* sui precedenti evocati dalla sentenza in commento? A mio avviso, che: *a*) si è consumata la definitiva polverizzazione del concetto di «principio fondamentale» nelle materie concorrenti<sup>8</sup>; *b*) la Corte, nel ricondurre le disposizioni normative alle «etichette» materiali dell'art. 117 Cost., sposta di continuo le paratie che separano le materie addivenendo a risultati perlomeno controvertibili. Insomma, che la sismicità del territorio non sia affatto apprezzata nel procedimento di sussunzione quando si parla di localizzazione di impianti energetici (non consentendo di coinvolgere la materia della protezione civile, quella della tutela dell'ambiente o addirittura dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) ma riemerge solo per guidare l'individuazione della materia quando c'è di mezzo l'edilizia residenziale (di certo, meno invasiva di impianti energetici...) è operazione in sé altamente discutibile.

### 3. La premessa minore e la conseguenza

Esaminiamo la premessa minore: la disciplina regionale viola un principio fondamentale posto da una norma statale? Per rispondere al quesito bisogna rileggere la disposizione regionale impugnata e la norma interposta statale che si assume violata. Nella legge abruzzese, al primo comma dell'articolo 1, è scritto «1. le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 “T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità” (Testo A), *anche ai fini dell'espressione dell'intesa* di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del medesimo D.P.R., sono localizzate, in ottemperanza alle disposizioni del Piano regionale della qualità dell'aria, nelle zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori» (enfasi aggiunta). La Corte ha ritenuto illegittima questa disposizione: difatti, l'ambito materiale del trasporto dell'energia contiene «una pluralità di interessi e di competenze» che «trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-*quinquies*, comma 5 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327»; richiamando testualmente la sentenza n. 182/2013, la Corte ritiene che vada «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle “linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con rife-

<sup>8</sup> Fenomeno, peraltro, già ampiamente indagato da F. CORVAJA, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in questa *Rivista* 2-3/2011, 287 ss.



rimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" inclusa la rete dei gasdotti» (sent. 182/2013, richiamata al par. 4.3 del considerato in diritto).

Quindi, la norma regionale avrebbe pretermesso «la centralità dell'intesa, quale espressione di leale cooperazione», dal momento che questo principio «esclude che le parti possano adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e 182 del 2013)» (par. 4.4., considerato in diritto).

In realtà, volendo riferirsi al dato testuale bruto, *questa* legge regionale abruzzese chiama in causa *espressamente* l'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 327/2001. Perché, allora, la Corte la ritiene violata? Quale interpretazione della previsione regionale l'ha indotta a dichiararla illegittima? Azzardo. Sono possibili, a mio avviso, almeno due letture della disposizione regionale: 1. la Regione *prescrive* che la localizzazione degli impianti debba avvenire in zone industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori (ai sensi del Piano regionale della qualità dell'aria<sup>9</sup>); 2. La Regione impone che l'intesa ai sensi dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. 327/2001 sarà *negata* per la localizzazione in zone diverse da quelle industriali, a basso impatto ambientale e basso rischio sismico.

È evidente la differenza tra le due interpretazioni: in un caso la Regione Abruzzo si comporta *come se* l'intesa non ci debba essere, *come se* essa (la Regione, intendo) sia il *dominus* del procedimento, mancando qualunque bilateralità con lo Stato; nell'altro, invece, è *come se* la disposizione regionale avesse istituzionalizzato il *diniego* dell'intesa (e di tutte le intese *pro futuro*) qualora la localizzazione degli impianti riguardi (e riguarderà) zone

<sup>9</sup> Il riferimento al Piano regionale della qualità dell'aria è piuttosto fuorviante. Posto che non si tratta nemmeno di un atto normativo, mi consta che l'unico piano approvato risalga al 2007 e che contiene un solo riferimento al rischio sismico nella parte descrittiva del territorio della regione dove si dice che «la forte presenza di rischio sismico e idrogeologico rendono il territorio significativamente vulnerabile». Del rischio sismico si occupa l'area della Protezione civile della Regione Abruzzo: <http://protezionecivile.regione.abruzzo.it/index.php/piani-regionali-di-interventi-anti-sismici>.

L'impressione, insomma, è che la qualità dell'aria abbia poco a che vedere con la localizzazione degli impianti energetici, mettendo in ombra il vero *punctum crucis* della disciplina, ossia il rischio sismico: il rinvio al Piano regionale, quindi, sembra avere una funzione «distraente» perché l'obiettivo reale è impedire la localizzazione nelle zone a basso rischio sismico. Ma, ancora, si parla di rischio sismico «minore»... rispetto a cosa?

non industriali ad alto impatto ambientale e maggiore rischio sismico<sup>10</sup>. Se questa seconda interpretazione fosse la più corretta, cambierebbero anche i termini del ragionamento della Corte che – o così mi sembra – ha acceduto alla prima<sup>11</sup>. È come se la Corte avesse letto in filigrana le intenzioni della Regione, ritenendo che essa stesse tentando di introdurre una disposizione del tutto analoga a quelle precedentemente colpite da illegittimità costituzionale<sup>12</sup>.

La Regione ha prodotto una norma simile, con un espresso richiamo all'intesa, per varie ragioni: sicuramente per provare a evitare una terza dichiarazione di illegittimità costituzionale<sup>13</sup>; ma forse anche per un altro motivo.

<sup>10</sup> «Maggiore» che si contrappone al «minore» rischio sismico il cui significato (v. nota 8) rimane per me oscuro, dal momento che non ho ben capito quale sia il parametro o la fonte (in senso atecnico) in cui si provvede a mappare la sismicità della Regione Abruzzo.

<sup>11</sup> A meno che la Corte non abbia ritenuto che le due interpretazioni (unilateralità della decisione e diniego di intesa) siano del tutto assimilabili e portino a un unico risultato. In tal senso sembra andare l'affermazione che si trova in varie decisioni, tra le quali si veda sent. n. 117/2013, secondo cui «la preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura»; in quel caso, però, la Regione Basilicata aveva previsto esplicitamente un diniego preventivo e generalizzato di intesa.

<sup>12</sup> Sul punto, v. nt. 13.

<sup>13</sup> Dopo le dichiarazioni di illegittimità intervenute con le sentt. nn. 182/2013 e 119/2014.

Con la meno recente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28. In essa si prevedeva l'incompatibilità tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni (*Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1 dell'art. 1, nel rilascio, da parte della Regione Abruzzo, dell'intesa ai sensi del comma 5 dell'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, come integrato dal d.lgs. 27 dicembre 2004, n. 330, la localizzazione e la realizzazione di oleodotti e gasdotti che abbiano diametro superiore o uguale a 800 millimetri e lunghezza superiore a 40 km e di impianti termoelettrici e di compressione a gas naturale connessi agli stessi, è incompatibile nelle aree di cui alla lettera d), del comma 2, dell'art. 1 [aree sismiche classificate di prima categoria]). La Corte ritiene che l'unilateralità della determinazione regionale contrasti sia con i principi fondamentali della normativa statale di settore, che riserva allo Stato le funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale, previa intesa con la Regione, sia col principio di leale cooperazione. Travolti dalla dichiarazione di illegittimità sono anche i commi 2 e 3 del medesimo articolo, secondo cui: «2. Per la localizzazione e la realizzazione delle opere di cui al comma 1, ricadenti nelle aree di cui alla lettera d), del comma 2, dell'art. 1, la Regione nega l'intesa con lo Stato e si applicano le procedure di cui al comma 6 dell'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. 3. La Regione nega, altresì, l'intesa qualora si tratti di opere in contrasto con il Piano regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, approvato con Delib. C.R. n. 79/4 del 25 settembre 2007». Si noti che in questa disposizione la Regione nega l'intesa in*

Per comprenderlo, è necessario ricostruire la natura dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 327/2001. La disposizione recita: «per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le Regioni interessate»: da questa formulazione non si evince di che tipo di intesa si tratti<sup>14</sup>. Per farlo, bisogna ricorrere al successivo comma 6, dove si individuano i rimedi nei casi in cui non si dia luogo all'intesa: «in caso

modo espresso. La Corte ritiene che in tal modo la Regione abbia determinato «una procedura di cooperazione – segnata dalla prevalente volontà di una parte – distinta dall'intesa, individuata invece in via ordinaria dal legislatore statale quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo, e conseguentemente violano l'art. 117, comma 3, Cost., nonché il principio di leale collaborazione» (par. 2.2, considerato in diritto).

La questione si ripropone in termini molto simili l'anno successivo. La Regione Abruzzo approva la legge (di interpretazione autentica) 7 giugno 2013, n. 14. La disposizione impugnata è l'articolo 2 della legge che inserisce l'art. 1-*ter* nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), secondo cui: «La localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas è consentita al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, ai sensi della vigente normativa statale, nel rispetto delle vigenti norme e procedure di legge, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio». La Corte dichiara la disposizione illegittima perché essa «consentendo la localizzazione delle centrali di compressione a gas soltanto al di fuori delle zone sismiche classificate di prima categoria, produce l'effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse nazionale in determinate aree del territorio regionale.» (par. 3.1, considerato in diritto).

<sup>14</sup> Certo, si tratta di una intesa concernente il procedimento amministrativo dell'autorizzazione alla costruzione di strutture lineari energetiche e non si tratta di una intesa «prelegislativa» analoga a quella che si trova in una certa (iniziale) giurisprudenza sulla attrazione in sussidiarietà. Tuttavia, anche nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà, c'è chi ha individuato una diversa collocazione dell'intesa (in una con la differente concezione delle esigenze unitarie) e un primo scollamento dal modello della «chiamata in sussidiarietà» forgiato nella sentenza 303/2003 già nella sentenza 6/2004 (proprio in materia di energia): sul punto O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista*, 4/2004, 941 ss., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie...*, cit., spec. 949, laddove afferma che, a differenza di quanto accade nella sentenza n. 303/2003, «l'istanza unitaria non è un dato procedimentale, un interesse il cui livello deve essere determinato consensualmente *ex post*. È invece un dato normativo-sostanziale, un principio teleologicamente rilevante che enuclea la scelta d'indirizzo, l'obiettivo perseguito dalla fonte statale e che ovviamente deve essere riconducibile ad uno o più dei titoli d'intervento *ex art. 117*». Posto che, dunque, la procedimentalizzazione non individua l'esigenza unitaria ma solo la modalità del suo invero, ne consegue che «il principio di sussidiarietà orienta dunque la scelta delle formule cooperative che danno corpo alla disciplina procedimentale. In base al criterio della non eccessività (dell'intervento statale in particolare e del livello superiore in genere) devono preferirsi quelle formule che consentano al più alto grado la partecipazione regionale e degli altri Enti inte-

di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, si provvede, entro i successivi sei mesi, a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministro delle attività produttive e la Regione interessata, ad una nuova valutazione dell'opera e dell'eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione dissenziente. Ove permanga il dissenso, l'opera è autorizzata nei successivi novanta giorni, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». È abbastanza palese che i criteri di leale cooperazione e sussidiarietà assurgano a poco più che stilemi e che, in caso di diniego regionale c'è solo una dilatazione dei tempi del procedimento poiché l'opera è autorizzata *comunque*, pur se con svariati abbellimenti di facciata<sup>15</sup>, come la *partecipazione* del Presidente della Regione interessata e il *parere* della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. È una intesa debole o forte? Ammesso che la dicotomia conservi ancora un significato<sup>16</sup> (almeno) descrittivo, sembra che la disposizione preveda una intesa *debole*, poiché lo Stato può decidere unilateralmente nel caso del suo mancato raggiungimento. Per qualificarla diversamente, non vale, a mio dire, il richiamo agli argini che la Corte ha tentato di porre per ridurre il «tasso di unilateralità» statale in difetto di intesa come la adeguata motivazione e la necessità di reiterate trattative<sup>17</sup>.

ressati. Ci si può anche orientare verso forme collaborative meno impegnative, ma soltanto se ciò è *necessario* per la realizzazione dell'istanza unitaria».

Sulla «netta chiusura» rispetto all'iniziale *favor* per le intese prelegislative, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, spec. 170 quando, a proposito dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, l'A. rileva che la Corte ha disconosciuto l'intesa prelegislativa come momento di collaborazione sostituendolo con l'affermazione secondo cui «i procedimenti legislativi di tipo cooperativo manchino di fondamento costituzionale». La posizione della Corte, in relazione proprio alla chiamata in sussidiarietà, viene giudicata non convincente dal momento che «quando la cooperazione tra Stato e Regioni viene invocata per giustificare deroghe al riparto di competenze *legislative*, essa debba precedere, non seguire l'intervento del legislatore statale» (171).

<sup>15</sup> Tra i quali, forse, non si può annoverare solo il primo, ossia la previsione di un tavolo tecnico con la Regione dissenziente: non a caso, la Regione Abruzzo ha cercato di generalizzare questa parte della procedura nella legge n. 28/2012, dichiarata illegittima con sent. n. 182/2013 (v. nt. 13).

<sup>16</sup> Sul punto, da ultimo, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

<sup>17</sup> Su cui, *ex ceteris*, cfr. sentt. nn. 188, 142, 1/2016; 88/2014; 179/2012; 121/2010; 24/2007; 339/2005.



In definitiva, è la Regione che *deve* essere d'accordo con lo Stato, non lo Stato che accoglie le perplessità regionali circa l'impossibilità di localizzare un impianto energetico (magari in una zona altamente sismica...). Questo dovere *unilaterale* di cooperare – l'ossimoro di questi tempi – trova riscontro nel fatto che il diniego di intesa regionale non necessita nemmeno dell'instaurazione di un conflitto di attribuzioni intersoggettivo per essere superato: basta assolvere alle fasi procedurali descritte nella disposizione dell'art. 52-*quinquies* comma 6. Probabilmente, allora, è questo il senso da accordare a una formulazione della disposizione regionale così ambigua: la Regione ha voluto non tanto *sostituire* l'intesa con una propria autorizzazione unilaterale, quanto, piuttosto, irrigidire il proprio diniego in una disposizione di rango *legislativo* per incidere sul procedimento *amministrativo* successivamente prescritto nel comma 6 dell'art. 52-*quinquies*. Accedendo a una simile ricostruzione, la norma implicata non sarebbe tanto il comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 327/2001 quanto il successivo comma 6. E, dunque, un provvedimento amministrativo statale potrebbe superare una volontà regionale manifestatasi attraverso la legge<sup>18</sup>? Anche qui, avanzo una congettura: dalla risposta negativa che la Regione Abruzzo si è data formulando a sé stessa questa domanda è, presumibilmente, scaturita la disposizione regionale dichiarata illegittima.

#### 4. Conclusioni

L'illegittimità della disposizione (o della *norma*) regionale è la logica conseguenza del sillogismo di cui si è detto: mutando i termini del ragionamento, *ça va sans dire*, la conclusione avrebbe forse riservato profili inediti, spezzando la serialità della giurisprudenza costituzionale.

Quanto al procedimento di sussunzione, si sarebbe potuto ragionare in modo completamente diverso facendo leva sulla *ratio* della disciplina impugnata ossia la tutela dell'incolumità pubblica in zone altamente sismiche. Il ragionamento sarebbe stato meno «barocco», più condivisibile, perché avrebbe escluso le Regioni senza troppi sforzi argomentativi<sup>19</sup>: lo Stato vanta una tale quantità di competenze esclusive che qualunque titolo sarebbe andato bene (dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali alla tutela dell'ambiente). Sulla stessa scia, si poteva invocare la concorrenza di competenze e il criterio di prevalenza: anche questa è ope-

<sup>18</sup> Sono grata al prof. Vincenzo Coccozza per avermi fornito questo spunto di riflessione.

<sup>19</sup> Si veda, volendo, S. PARISI, *Argomentare e «centralizzare»: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in Osservatorio AIC, n. 2/2016.



razione abbastanza collaudata<sup>20</sup>. Oppure, volendo preservare un segmento decisionale reale a favore delle Regioni, si poteva considerare la disciplina statale come espressione di una esigenza unitaria che, in una materia concorrente (trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), avrebbe imposto l'attrazione in sussidiarietà della competenza amministrativa e legislativa, a seguito di un procedimento ispirato alla leale cooperazione: sulla stessa materia, la Corte era già intervenuta con la sentenza n. 6/2004<sup>21</sup>. Su questa scia, bisognava scrutinare l'adequatezza della misura collaborativa prevista dalla legge statale commisurandola con il sacrificio della competenza regionale implicata.

La considerazione della *ratio* della disciplina regionale (che avrebbe, probabilmente incluso nel fascio di materie anche la competenza concorrente della «protezione civile») avrebbe indotto anche a risultati opposti a quelli appena prospettati, cioè a un ampliamento robusto della discrezionalità regionale. La Regione Abruzzo ha inteso produrre, negli anni, disposizioni in materie di competenza concorrente restrittive, sì, rispetto al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili<sup>22</sup> (su cui Corte cost. 13/2014) ma tuttavia rivolte a implementare la tutela dell'incolumità pubblica nel proprio territorio (protezione civile, governo del territorio sono interessate direttamente). Ma si ricordi quella giurisprudenza della Corte che, in materie di competenza esclusivo-trasversale, ha ammesso che le Regioni possano prevedere una disciplina più restrittiva di quella statale laddove essa *innalzi* il livello di tutela di valori costituzionalmente protetti<sup>23</sup>: è paradossale che la Regione possa intervenire in questo modo nel caso sussista competenza esclusiva e non possa fare lo stesso in ambiti di competenza concorrente. Tanto più che non sembra affatto, come sostiene la Corte, che la legge regionale stesse ostacolando «gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale». In particolare, non sembra che la legge regionale stesse ostacolando l'obiettivo sotteso al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili. O, più cor-

<sup>20</sup> Cfr. almeno E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in questa *Rivista*, n. 1/2008, 61 ss.; F. MANGANIello, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2009, 1185-1212.

<sup>21</sup> Su cui il commento di O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie...*, cit., 941 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost. n. 13/2014. Nel caso in cui non si parlasse di fonti rinnovabili, forse sarebbe in gioco la libertà di iniziativa economica privata.

<sup>23</sup> Dal momento che la disciplina statale ha il compito di fissare «standard minimi uniformi derogabili *in melius* dalle Regioni»: così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., spec. 164, dove peraltro si trova un'ampia rassegna giurisprudenziale su questo punto, specificamente in relazione alle materie dei livelli essenziali delle prestazioni, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e tutela della concorrenza.

rettamente, si può dire che la Regione ha provato a bilanciarlo in via legislativa con la tutela dell'incolumità pubblica, non vietando *tout court* la realizzazione degli impianti ma negando il proprio consenso al fine di proteggere il territorio ed evitare la localizzazione in zone sismiche: cosa che, astrattamente, essa potrebbe fare al fine di implementare (aggravandola) la disciplina statale di principio nella materia della protezione civile, salvi gli accertamenti sul bilanciamento legislativo in sé. Peraltro, a proposito della competenza regionale in materia di settore energetico, la stessa legge n. 239/2004 (che funge da parametro interposto) contiene una disposizione un po' sottovalutata alla quale, invece, potrebbe agganciarsi uno spazio decisionale per le Regioni. Difatti, l'art. 1, comma 4, recita: « Lo Stato e le regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono: (...) l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, *nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni*, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale»<sup>24</sup> (enfasi aggiunta). Quindi, anche se il titolo di intervento fosse solo quello del trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ci sarebbe comunque la necessità di garantire un confronto con le *singole* Regioni proprio per modulare l'intervento di localizzazione delle infrastrutture con le *caratteristiche fisiche e geografiche* di ciascuna di esse.

<sup>24</sup> La disposizione proseguiva «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»: questa parte è stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 383/2005 perché la Corte ha ritenuto che in tal modo vi fosse una «imposizione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull'ambiente e sul territorio regionale (che, in caso di loro concentrazione sul territorio, può anche essere considerevole) solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili». Per questa ragione, la Corte ha ritenuto che la previsione contenesse norme di dettaglio (e non di principio) «determinando una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell'impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio, in quanto individua puntualmente ed in modo analitico una categoria di fonti di energia rispetto alle quali sarebbe preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze costituzionalmente garantite» (par. 23, considerato in diritto). Sulla decisione, cfr. il commento di Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2006, 422 ss.

Ci sarebbe stata, in definitiva, la possibilità di decapitare tutto il contenzioso seriale scaturito dall'atteggiamento donchisciottesco delle Regioni che, continuando a introdurre disposizioni di identico tenore, se le sono viste puntualmente dichiarare illegittime. Resta, di fatto, ignorato il disagio profondo manifestato da alcuni territori specie (ma non solo) della dorsale appenninica sul problema della localizzazione di impianti energetici in zone sismiche.

Per finire, una piccola chiosa sul contegno processuale dello Stato e della Regione Abruzzo. Lo Stato presenta un ricorso molto stringato e persino scarno nel motivare alcune censure di incostituzionalità; lo nota, garbatamente, la Corte dicendo che «il ricorso, il cui iter argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza della Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale» (par. 2.1, considerato in diritto). Sembra che lo Stato, *rectius*: la sua difesa tecnica, si comporti come chi è talmente certo di vincere il giudizio da obliterare finanche oneri argomentativi minimali. Di contro, la Regione Abruzzo non si è affatto costituita: memore dei numerosi tentativi legislativi vanificati dalle altre dichiarazioni di illegittimità costituzionale, ha ritenuto inopportuno/inutile dispiegare mezzi difensivi per una causa che ripete il canovaccio già noto. Queste due condotte processuali avrebbero avuto, forse, uno sbocco diverso se ci fosse stata la possibilità di un confronto precedente il giudizio in via principale. Insomma, per interrompere la serialità delle pronunce della Corte sarebbe bastata una mediazione politica volta a creare un clima di rapporti più disteso, dove gli attori avessero potuto illustrare ragioni e perplessità in un confronto discorsivo e dinamico, consapevoli di tutelare, ciascuno, interessi costituzionalmente rilevanti. Viene quasi da rimpiangere (e chi lo avrebbe mai detto!) il vecchio articolo 127 Cost., col suo giudizio preventivo.

SENTENZA 25 novembre 2016, n. 251 – Pres. Grossi – Rel. Sciarra – Reg. Veneto (avv. Antonini e Manzi) c. Pres. Cons. Min. (avv. St. Grasso) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

Leale collaborazione – Natura di principio guida sia nell'ipotesi di stretto intreccio fra materie e competenze dello stato e delle regioni, sia in quella di attrazione in sussidiarietà allo stato della funzione legislativa, insieme a quella amministrativa – Conseguente esigenza di adeguato coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella forma dell'intesa – Idoneità del sistema delle conferenze a realizzare la leale collaborazione – Necessaria presenza in esso di procedure per il superamento delle divergenze mediante trattative.